Buku OBOR

JHMP-FHUI

HUKUM YANG BERGERAK

TINJAUAN ANTROPOLOGI HUKUM

Perpus Sedane

Editor: SULISTYOWATI IRIANTO

10

SEJENGKAL MENJADI SEHASTA: THR dalam Dinamika Hukum dan Gerakan Buruh Indonesia

Perpus Sedane

Jafar Suryomenggolo

The struggle of man against power is the struggle of memory against forgetting

(Milan Kundera)

Pengantar

Setiap tahunnya, menjelang Lebaran, media massa ramai memberitakan aksi unjuk rasa buruh yang menuntut tunjangan hari raya (THR). Umumnya media menyoroti tentang tidak terpenuhinya tuntutan buruh. Namun, sepuluh tahun terakhir ini, sejak meningkatnya jumlah aksi mogok tahun 1990-an, telah disadari bahwa buruh berhak menuntut dan menerima THR dari majikannya. Akan halnya THR ini, mestinya perlu diingat pemogokan buruh industri terkemuka di Medan, April tahun 1994 di masa Orde Baru masih berjaya. Pemogokan itu berawal dari tidak dipenuhinya tuntutan buruh atas THR, demikian dipaparkan dalam pleidoi Muchtar Pakpahan, ketua Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI).

> "Unjuk rasa itu diawali mogok spontan Jumat, 11 Maret 1994. Sekitar 27 buruh perusahaan di Medan serentak mogok. Tanggal 11 Maret 1994 adalah hari terakhir bulan puasa, atau satu hari menjelang hari raya Idul

> Fitri. Walaupun sudah tinggal satu hari menjelang Lebaran, banyak perusahaan belum membayar THR, padahal Menteri Tenaga Kerja sudah menginstruksikan 14 hari menjelang lebaran sudah harus dibayarkan THR".[1]

Pemogokan yang terjadi di masa itu membuka kesempatan bagi buruh untuk menyuarakan tuntutannya. Terlebih lagi dengan terbukanya pintu alam kebebasan berserikat sejak Juli 1998. Buruh industri, kini tidak lagi sekadar dalam bentuk mogok spontan, melainkan lewat dan didorong serikat buruhnya, menjadi lebih terorganisasi dalam berjuang menuntut pelaksanaan THR.[2] Selain itu, pemenuhan pelaksanaan aturan THR tidak hanya dituntut oleh mereka yang bekerja di sektor industri, tapi juga dari berbagai sektor. Buruh-buruh Perum Perusahaan Umum Pengangkutan Penumpang Djakarta (PPD) misalnya, sempat melakukan mogok karena ketidakmampuan perusahaannya dalam memenuhi kewajiban hukum untuk memberikan THR — yang kemudian disiasati dengan adanya pemberian "uang kerupet".[3] Apa pun namanya, diharapkan dapat mengganti peran perwujudan hak buruh akan THR. Ini memperlihatkan pentingnya hak buruh akan THR, pun telah disadari oleh pihak majikan.

Di lain tempat, walaupun memetik teh bukanlah menjadi pekerjaan utama mereka, para buruh petik teh yang bekerja untuk perkebunan milik negara, memperoleh THR sebagai bagian dari kesejahteraan buruh yang besarannya sudah diatur dalam Perjanjian Kerja Bersama (PKB).[4] Demikianlah, terlihat bahwa pemberian THR telah menjadi suatu "kebiasaan" yang sudah dianggap lumrah, dan kalau tidak ada, malah akan menjadi tidak biasa.

Sebagai suatu "kebiasaan", bagaimana THR dapat menjadi sebagai institusi baku di masyarakat? Bagaimana pula THR dapat kemudian menjadi suatu "kebiasaan" yang wajib hukumnya? Tulisan berikut ini dimaksudkan sebagai upaya awal menjelaskan bagaimana awal-mula kemunculan THR dan perkembangannya, dalam aturan hukum di Indonesia. Di antara negara Asia Tenggara, hanya di Indonesia saja dikenal adanya satu konsep kewajiban majikan atas buruh untuk memberikan tunjangan dalam merayakan hari raya keagamaan dan terlebih lagi, keberadaannya itu dikukuhkan dalam aturan hukum. Ini menjadi satu penanda bahwa THR adalah ciri khas yang memang

---

1 Muchtar Pakpahan, *Rakyat Menggugat* (Jakarta: Pustaka Forum Adil Sejahtera, 1994), hlm. 8.

2 Lihat misalnya kasus mogok buruh PT HBM dalam *Republika*, 18 Oktober 2004.

3 Lihat: *Kompas*, 06 November 2004.

4 Lihat: *Pikiran Rakyat*, 22 November 2003.

Perpus Sedane

lahir dan idenya berasal dari situasi khusus di Indonesia.[5]

Hendak diperlihatkan dalam tulisan ini bahwa THR yang telah merupakan bagian dari kesejahteraan masyarakat umumnya dan dianggap sebagai suatu hal yang lumrah, sesungguhnya adalah hasil perjuangan serikat buruh yang dimulai tahun 1950-an. THR yang sudah menjadi kebiasaan di masyarakat, memperoleh bentuk lembaga sosial sebagai akibat tuntutan serikat buruh yang dilancarkan secara strategis dalam konteks sosial-politik tertentu dan yang dalam perkembangannya di kemudian hari, memperoleh bentuk hukum. Bermula dari tuntutan yang sifatnya sejengkal, perjuangan serikat buruh akan THR ternyata membuahkan sehasta keberhasilan bagi kesejahteraan masyarakat umum. THR menjadi satu contoh bagaimana hasil perjuangan serikat buruh pada akhirnya dapat dirasakan oleh masyarakat luas, dan malah kemudian menjadi "kebiasaan" umum. Jadi, THR adalah suatu hasil ciptaan baru dalam hubungan perburuhan, yang dalam proses perjalanan waktu, terlembagakan di dalam masyarakat.

Tulisan ini memandang hukum dalam konteks sejarahnya. Hukum tidak dilihat sebagai faktor yang independen, otonom, netral dan kaku yang kerap diibaratkan bagai tulang punggung yang menopang tubuh sosial masyarakat, melainkan merupakan aktor di dalam dan juga hasil pergulatan dari, interaksi fenomena sosial-politik yang melingkupinya. Pemahaman ini didasarkan pada kenyataan empirik hukum yang terjadi dalam kehidupan sosial dan tidak bergantung pada abstraksi logika yang cenderung ahistoris dan tanpa dasar realita. Pendekatan historis atas hukum ini mengandaikan bahwa hukum adalah *locus* dari kekuatan-kekuatan sosial-politik di masyarakat, dan di luar nilai instrumentalnya dalam membentuk masyarakat yang diaturnya, hukum juga membentuk otoritas atas sejarah dalam masyarakat.[6] Dengan pendekatan ini, dapat dilihat bagaimana sesungguhnya proses sosial-politik pembentukan hukum dan juga dinamika hukum bekerja dalam masyarakat. Hukum menjadi "hidup" di dalam dinamika sosial-politik hubungan antara negara dengan masyarakat. Secara khusus, tulisan ini meletakkan hukum dalam konteks perkembangan gerakan buruh Indonesia dan interaksinya dengan kekuasaan negara.[7] Dengan berpijak pada penelitian arsip dan kepustakaan, tulisan ini

---

5 Pada masa pendudukan Jepang, dikenal adanya hadiah Lebaran bagi "pegawai negeri" (*Kan Pō*, no 26, tahoen II, boelan 9, 2603, hlm. 30-31) dan juga pembagian beras ketan bagi "penduduk asli" dalam merayakan hari Lebaran (*Kan Pō*, no 28, tahoen II, boelan 10, 2603, hlm. 26).

6 Lihat: Robert Gordon, "Critical Legal Histories," *Stanford Law Review* 36 (1984); David Sugarman, *Law in History: Histories of Law and Society* (Aldershot: Dartmouth, 1996); Andrew Lewis and Michael Lobban (eds.), *Law and History* (Oxford: Oxford University Press, 2004); Mauro Zamboni, *Law and Politics: A Dilemma for Contemporary Legal Theory* (Berlin: Springer, 2008).

7 Penyelidikan yang sistematis akan sejarah buruh maupun sejarah hukum, terlebih lagi sejarah

Perpus Sedane

menyodorkan tafsiran sejarah akan kentalnya dinamika hukum dan gerakan buruh Indonesia dalam kontrol politik negara.

Untuk itu, tulisan ini akan dimulai dengan penjabaran umum tentang kondisi hubungan buruh dengan negara pada masa sesudah revolusi kemerdekaan (bagian 2) sebagai latar belakang kondisi munculnya tuntutan akan THR, dan menonjolnya peran SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia)—organisasi buruh yang paling besar pada masa itu —dalam perjuangan terpenuhinya tuntutan akan THR tersebut (bagian 3). Dalam perkembangannya, dari sebagai sebuah tuntutan serikat buruh, THR kemudian terlembagakan dalam aturan hukum menjadi bagian dari hak ekonomi buruh (bagian 4), namun kemudian di dalam pergolakan politik negara, malah menjadi instrumen kontrol politik-ekonomi pemerintah atas gerakan buruh (bagian 5). Dari apa yang dijabarkan dalam tulisan ini, akan jelas terlihat bahwa interaksi antara negara dan gerakan buruh sangatlah dominan di dalam pembentukan dan juga, pelaksanaan aturan hukum.

Situasi Umum Perburuhan tahun 1950-an

Situasi perburuhan tahun 1950-an sesungguhnya sangat kuat berakar pada kondisi serikat buruh pada masa revolusi kemerdekaan 1945-1950. Pada masa 1945-1950, ketika negara dan pemerintahan Indonesia baru mulai dibentuk, serikat buruh sepenuhnya mendukung perjuangan kemerdekaan dengan karakter nasionalisme. Namun, serikat buruh tidak melulu fokus pada soal politik negara. Serikat buruh pada masa 1945-1950 juga mempunyai agenda perjuangannya sendiri secara otonom, yaitu memperjuangkan tuntutan sosial-ekonomi bagi kesejahteraan anggotanya, yang pada beberapa situasi justru menempatkan perjuangan buruh berseberangan dengan kebijakan pemerintah. Pada masa revolusi fisik ini, tak jarang serikat buruh melancarkan aksi pemogokan, dan militansi buruh ini menjadi sumber kegelisahan politik bagi negara.

---

hukum perburuhan, sayangnya, masih sangat minim di Indonesia. Pengajaran hukum di Indonesia yang masih ahistoris juga tidak menyediakan lapangan yang subur guna dimulainya pemahaman yang holistik akan bekerjanya hukum di masyarakat dalam terang sejarah. Untuk pionir sejarah hukum modern di Indonesia, lihat: G.J. Resink, "The Significance of the History of International Law in Indonesia", dalam Soedjatmoko et.al. (eds.), *An Introduction to Indonesian Historiography* (Ithaca: Cornell University Press, 1965); G.J. Resink, *Indonesia's history between the myths: Essays in Legal history and Historical theory* (The Hague: W.van Hoeve, 1968); Daniel Lev, *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia: Selected essays* (The Hague: Kluwer Law [illegible]). Untuk konteks hukum perburuhan di Amerika Serikat, lihat: Christopher Tomlins, "How Judges whom. Recent 'new' histories of American labour law and what they may signify ... *Labour History* 20:1 (1995); Christopher Tomlins, "Subordination, Authority, Law: Subjects in Labor History," *International Labor and Working Class History*, 47 (1995).

Perpus Sedane

Bagi negara yang masih goyah secara politik, gejolak kaum buruh dipandang mengkhwatirkan dan tak jarang dituding sebagai melemahkan perjuangan nasional. Maraknya pemogokan buruh pada masa 1947-1948 mendorong Badan Pekerja—Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) yang saat itu berfungsi sebagai "parlemen transisi", untuk meminta penjelasan dari pemerintah. Kabinet Hatta yang berkuasa pada masa itu, telah mencoba meredam gejolak buruh—dengan hasil yang kurang memuaskan. Akibatnya, pada 22 Mei 1948, Menteri Perburuhan dan Urusan Sosial, Kusnan, diminta untuk memberikan penjelasan di hadapan BP-KNIP terkait dengan maraknya pemogokan buruh pada masa 1947-1948.[8] Menteri Kusnan menjelaskan bahwa penyebab pemogokan buruh bukanlah terkait dengan politik, melainkan karena "alasan untuk memperbaiki nasib". Ada empat faktor yang ditunjuknya sebagai penyebab pemogokan buruh, yaitu: persoalan pembagian beras, persoalan upah, tidak suka pada pimpinan, dan protes atas perlakuan tentara. Keempat faktor penyebab ini, seperti yang diakui pemerintah, menjadi bukti bahwa serikat buruh pada masa revolusi kemerdekaan fokus pada perjuangan sosial-ekonomi bagi anggotanya.

Perjuangan sosial-ekonomi serikat buruh yang sudah dimulai sejak masa revolusi kemerdekaan 1945-1950 ini menjadi peletak dasar bagi perjuangan di masa berikutnya di tahun 1950-an. Serikat buruh pada masa 1950-an memasukkan persoalan sosial-ekonomi dalam perjuangan tuntutannya akan kesejahteraan buruh, lewat berbagai mekanisme. Selain lewat mekanisme "klasik" demoonstrasi dan pemogokan, serikat buruh juga menempuh jalur-jalur hukum dan politik. Bagi pemerintah yang baru saja mulai membenahi diri usai revolusi kemerdekaan 1945-1950, jalur-jalur radikal dan militan yang ditempuh serikat buruh ini menjadi tolak-ukur betapa politisnya serikat buruh pada masa 1950-an itu.[9] Kondisi inilah yang menjadi sumber ketegangan dalam interaksi hubungan buruh dengan negara, yang menjadi ciri utama politik perburuhan masa 1950-an.

---

8 *Boeroeh*, 25 Mei 1948

9 Di mata pemerintah, karakter utama serikat buruh tahun 1950-an adalah kedekatannya dengan aliran politik. Gambaran ini dibangun atas dasar pada 2 hal: ideologi beberapa serikat buruh yang bersumber pada politik (afiliasi beberapa serikat buruh pada partai politik) dan kuatnya pengaruh serikat buruh dalam parlemen. Lihat: Iskandar Tedjasukmana, 1958. *The Political Character of the Indonesian Trade Union Movement* (Monograph Series. Ithaca: Cornell University, 1958). Iskandar Tedjasukmana adalah menteri perburuhan di masa 1951-1953, dan pada masa jabatannya, menerbitkan UU Darurat no. 16/1951 yang membatasi pemogokan buruh.

SOBSI dan Perjuangan Tuntutan akan THR

Apa yang menjadi karakteristik dan sifat pemogokan buruh pada masa 1950-an ini sesungguhnya diamati betul oleh pemerintah. Lewat organ Pengendalian Aliran Masyarakat (PAM) dalam intelijen kepolisian, kabinet Hatta (1948-1950) telah mulai melakukan pengamatan yang mendalam atas gerakan serikat buruh. Serikat buruh dipandang sebagai satu kekuatan sosial yang mampu menggoyang kekuasaan politik negara, dan karenanya, mesti diwaspadai. Dalam kondisi masih rapuhnya politik nasional ini, gerakan buruh dilihat bermotifkan politik, atau malah setidaknya, ditunggangi oleh kelompok oposisi yang bertujuan menguasai kabinet.[10] Oleh karena itu, pemerintah yang kurang siap dan terkejut menghadapi tuntutan-tuntutan serikat buruh, kerap mengambil langkah-langkah yang reaksioner. Di tahun 1950, Panglima Penguasa Militer Jawa Timur, misalnya, mengeluarkan larangan pemogokan di daerah Jawa Timur. Walaupun sesungguhnya, perhatian utama dalam perjuangan serikat buruh adalah persoalan sosial-ekonomi buruh anggota—dan ini bisa dibaca dari satu laporan kepolisian Surabaya yang mencatat bahwa:

> Hingga waktu ini maka perdjuangan buruh di Soerabaja dapat dikatakan baru merupakan perdjuangan ke dalam sadja, jalah penjempurnaan organisasi, sedang pemogokan2 jang telah terdjadi di Soerabaja itu hanja merupakan gerakan plaatselijk jang sifatnja incidenteel jalah menudju ke perbaikan nasib (kenaikan upah d.l.l.) [11]

Walau bersifat lokal, apa yang disampaikan dalam laporan kepolisian Surabaya itu juga bersesuaian dengan catatan resmi tingkat nasional Kementerian Perburuhan akan jumlah pemogokan di tahun berikutnya. Sebagaimana jelas terlihat dari tabel 1, bahwa persoalan "perbaikan nasib"—dan bukan dilatarbelakangi politik sebagaimana yang ditakutkan pemerintah, adalah penyebab utama pemogokan buruh, dan tuntutan akan THR ("hadiah Lebaran") menempati nomor dua setelah persoalan upah. Jadi, dalam tuntutan sosial-ekonomi itu, serikat buruh bersatu padu dalam menggalang kekuatan mengerucut pada perjuangan tuntutan akan THR.

---

10 Lihat: Benedict Anderson, *Java in A Time of Revolution: Occupation and Resistance, 1944-1946* (Ithaca: Cornell University Press, 1972).

11 Surat Djawatan Kepolisian Negara Bagian P.A.M. Jogjakarta no. Pol. 372/R/Pam/DKN/'50 tanggal 13 Maret 1950: Ichtisar Keadaan Buruh (di Surabaja), hlm. 2. *Arsip Kepolisian Negara RI, 1947-1949*, Arsip Nasional Republik Indonesia.

Tabel 1

Jumlah perselisihan yang diselesaikan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat menurut jenis tuntutan dari Oktober 1951 s/d September 1952

No.	Soal Tuntutan	Perkebunan	Pelabuhan	Pertambangan	Perhubungan	Industri	Macam-macam Perusahaan	Jumlah
1	Perjanjian Perburuhan	9 (6,72%)	8 (13,56%)	5 (14,29%)	2 (6,67%)	20 (23,81%)	5 (4,72%)	49 (10,94%)
2	Pengakuan Organisasi	-	1 (1,69%)	-	1 (3,33%)	-	-	2 (0,45%)
3	Upah	27 (20,15%)	10 (16,95%)	10 (28,57%)	8 (26,67%)	17 (20,24%)	25 (23,58%)	97 (21,65%)
4	Gratifikasi/ Bonus	1 (0,75%)	16 (27,12%)	2 (5,71%)	3 (10%)	15 (17,86%)	15 (14,15%)	52 (11,61%)
5	Hadiah Lebaran	17 (12,69%)	12 (20,34%)	5 (14,29%)	4 (13,33%)	10 (11,90%)	40 (37,74%)	88 (19,64%)
6	Jaminan Sosial	4 (2,98%)	3 (5,09%)	6 (17,15%)	3 (10%)	-	5 (4,72%)	21 (4,69%)
7	Pemberhentian/ pemindahan	45 (32,58%)	4 (6,78%)	2 (5,71%)	1 (3,33%)	6 (7,14%)	9 (8,49%)	67 (14,95%)
8	Pemberhentian besar-besaran	21 (15,67%)	1 (1,69%)	2 (5,71%)	3 (10%)	9 (10,72%)	-	36 (8,03%)
9	Pelaksanaan perjanjian perburuhan, putusan P4P/P4D	3 (2,24%)	-	-	3 (10%)	2 (2,38%)	-	8 (1,79%)
10	Soal-soal lain	7 (5,22%)	4 (6,78%)	3 (8,57%)	2 (6,67%)	5 (5,95%)	7 (6,60%)	28 (6,25%)
	Jumlah	134 (100%)	59 (100%)	35 (100%)	30 (100%)	84 (100%)	106 (100%)	448 (100%)

Sumber: Becheri Siregar, *Pemeljatan Buruh dan Perselisihan Perburuhan* (Djakarta/ Jogjakarta: Menara Pengetahuan, 1954), hlm. 8, sebagaimana dikutipoya dari *Tindjauan Masaalah Perburuhan* Tahun IV no 6/7/8, hlm. 9

Di dalam menyuarakan tuntutan akan THR ini, SOBSI menjadi corong utama di antara serikat-serikat buruh lainnya, seperti yang dilaporkan oleh seorang pengamat perburuhan pada masa itu:

> ...seperti djuga dengan timbulnja pemogokan-pemogokan di tahun 1951, maka pemogokan-pemogokan dalam tahun 1952 ini pun kebanjakan berlangsung di bawah pimpinan Sentral Biro SOBSI atau persatuan-persatuan buruh anggauta SOBSI, seperti S.B.P.P, SBDA, PERBUM, dan lain-lainnja. [12]

Sebagai organisasi buruh yang memiliki anggota terbesar pada masa itu, SOBSI mengambil peran yang dominan dalam menyuarakan tuntutan akan THR. Bahkan dalam Sidang Dewan Nasional ke-2, bulan Maret 1953 di Jakarta, SOBSI berani menyuarakan agar "pemberian tunjangan hari raya bagi semua buruh sebesar satu bulan gaji kotor."[13] Tuntutan THR sebesar satu bulan ini mendahului apa yang dipikirkan oleh serikat buruh lainnya, sebab umumnya THR masih dianggap kesukarelaan dan hasil negosiasi dengan majikan. Dalam menyuarakan tuntutannya ini, SOBSI menyadari bahwa perjuangan tuntutan akan THR juga adalah hasil kerja sama dengan beberapa serikat buruh lainnya yang seturut:

> Kerdja-sama SOBSI-GSBI dan Serikatburuh2 non-Vaksentral dari kalangan pegwai negeri berhasil memperdjuangkan tundjangan Hari Raya tahun 1954 buat pegawai negeri sebesar 25% gadji bersih, sungguhpun belum meliputi seluruh buruh negeri.[14]

Tuntutan SOBSI akan THR sebesar satu bulan gaji kotor bukanlah tuntutan yang berlebihan, sebab sesungguhnya didasarkan pada praktik yang terjadi pada beberapa perusahaan. Ini bisa dilihat dari satu putusan pegawai pemerantara Panitya Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (P-4), sebagaimana yang dibentuk berdasarkan UU Darurat no. 16/ 1951 tahun 1951 akan tuntutan pemberian THR: [15]

1. Jang tidak beristri satu bulan gadji pokok dengan minimum Rp 175,-

12 B.J.S. Padmasoeputra, "Gelombang Pemogokan dalam tahun 1952," dalam *Buruh* 1(10), 1952, hlm. 332

13 "Bahan-bahan Kongres Nasional ke II, SOBSI", hlm. 6 (Microfiche Cornell University, Modern Indonesia Project)

14 *Ibid.*, hlm. 7-8.

15 *Tinjauan Masalah Perburuhan*, tahun II, no. 10/11/12, 1952, hlm. 23.

dan maximum Rp 650,-
2. Jang sudah beristri 1¼ gadji pokok sebulan dengan minimum Rp 250,- dan maximum Rp 750,-
3. Mereka yang telah bekerdja pada 6 Djuli 1951:
   0 – 3 bulan diberikan ¼ dari jumlah perintjian di atas.
   3 – 6 bulan diberikan ½ dari jumlah perintjian di atas.
   6 – 12 bulan diberikan ¾ dari jumlah perintjian di atas.

Dari sini bisa dilihat bahwa tuntutan akan THR bukan saja diakui, tetapi juga bahkan praktiknya dibenarkan oleh pegawai pemerantara P-4. Terlebih lagi, besarannya ditetapkan secara pasti oleh pihak ketiga yang dianggap netral dan berwenang dalam memutus perkara – dan bukan lagi hasil negosiasi antara pihak buruh dan majikan saja. Memang selain menempuh jalur demonstrasi umum, perjuangan tuntutan akan THR yang dilancarkan serikat buruh juga secara strategis menempuh mekanisme formal dalam pemerantaraan perselisihan perburuhan. Strategi ini justru membuka peluang dalam perkembangannya menuju legitimasi hukum.

Sampai tahun-tahun berikutnya, perjuangan tuntutan akan THR ini tetap menjadi fokus SOBSI. Di tahun 1955, SOBSI masih tetap menyuarakan tuntutan akan THR:

1. mendesak kepada Pemerintah untuk mengeluarkan peraturan yang mewajibkan para pengusaha partikelir untuk membayar tunjangan Hari Raya tahun 1955 kepada kaum buruh.
2. mendesak kepada Pemerintah untuk memberikan tunjangan Hari Raya kepada segenap kaum buruh negeri, baik kepada pegawai yang digaji menurut PGP, buruh otonom, pamong desa, pegawai non-aktif, kaum pensiunan, tentara, dan polisi.
3. menyerukan kepada semua kaum buruh, baik anggota maupun bukan anggota SOBSI, supaya lebih mempererat persatuan dan kerja-sama serta memperhebat perjuangan untuk berhasilnya tuntutan tunjangan Hari Raya tahun 1955 dan selanjutnja.[16]

Lebih jauh, lewat tuntutan tahun 1955 ini SOBSI mendesak pemerintah agar THR diberikan tidak hanya bagi pegawai negeri tetapi juga buruh swasta. Ini karena di tahun 1954 pemerintah mengeluarkan satu aturan tentang THR bagi pegawai negeri, sebagaimana akan kita lihat di bawah ini.

16 "Buletin SOBSI," no 1, tahun II, 05 Maret 1955, hlm. 7 (Microfiche Cornell University, Modern Indonesia Project).

Dari Tuntutan Buruh Menjadi Aturan Hukum

Kerasnya tuntutan serikat buruh akan THR akhirnya memperoleh pengakuan pemerintah dengan terlembagakannya dalam aturan hukum. Pengakuan pemerintah atas tuntutan serikat buruh akan THR mempunyai dua makna simbolis. *Pertama*, sebagai bukti bahwa tuntutan serikat buruh memiliki urgensi kepentingan yang perlu dipenuhi. *Kedua*, penyaluran tuntutan serikat lewat lembaga hukum merupakan upaya pemerintah dalam meredam militansi serikat buruh, terlebih lagi ketika yang menuntut adalah pegawai negeri.

Bagaimana tuntutan akan THR pada akhirnya terlembagakan dalam aturan positif Hukum Perburuhan tidak serta-merta terpenuhi seperti apa yang dituntut oleh serikat buruh. Ini mulai dengan Peraturan Pemerintah no. 27 tahun 1954 tentang Pemberian Persekot Hari Raya kepada Pegawai Negeri. Peraturan Pemerintah ini hanya memberikan THR dalam bentuk persekot. Maksudnya, pemerintah "berkenan" memberikan bantuan THR yang kemudian hari wajib dibayar kembali.

Bantuan persekot ini diberikan kepada semua pegawai negeri, hanya saja didasarkan atas permintaan buruh yang bersangkutan (lihat pasal 1 ayat 1). Besarannya, sebagaimana disebutkan dalam pasal 4, "berjumlah separuh penghasilan bersih yang diterima terakhir dalam bulan." Mereka yang mengajukan bantuan persekot ini pada akhirnya wajib mengembalikannya dengan cara "dilakukan dalam enam angsuran dengan memotong gaji pegawai yang bersangkutan tiap-tiap bulan, dimulai dengan bulan sesudah bulan persekot tadi dibayarkan" (lihat pasal 6 ayat 1). Dari aturan ini nampak pemerintah berusaha mengambil jalan tengah dalam memenuhi tuntutan serikat buruh akan THR, dengan bentuk pemberian persekot. Terlebih lagi, aturan ini hanya ditujukan khusus untuk pegawai negeri.

Pengakuan pemerintah lewat pemberian persekot TIIR hanya bagi pegawai negeri tidaklah menyurutkan tuntutan buruh swasta. Tuntutan akan THR berlanjut terus. Tuntutan tidak hanya disuarakan dalam aksi demonstrasi, tetapi juga diketengahkan dengan mengajukan persoalan THR sebagai bentuk perselisihan perburuhan – dan karena itu setelah tahun 1954, banyak kasus tuntutan THR sampai di tingkat Pegawai Pemerantara P-4. Akan tetapi, apa yang menjadi putusan Pegawai Pemerantara P-4 ini tidak selamanya diterima oleh pihak buruh. Contohnya putusan Pegawai Pemerantara P-4 atas kasus tuntutan THR antara Sarbupri (Serikat Buruh Perkebunan RI) dan pihak pengusaha ALS dan PPN, yang dinilai tidak adil bagi para buruh perkebunan karena bukan saja mengabaikan perjanjian antara pengusaha dan serikat buruh, tetapi juga "menolak pembagian textile" sebanyak 6 meter

sebagai bagian dari tunjangan THR.[17]

Walau demikian, perjuangan serikat buruh menuntut THR bagi buruh swasta lewat jalur P-4 ini ternyata segi yuridis membuahkan hasil yang dapat dijadikan patokan umum. Terlebih lagi semenjak 1957, telah dibangun sistem penyelesaian perselisihan perburuhan yang membuka pintu bagi serikat buruh untuk memperjuangkan perselisihan kepentingan di samping perselisihan hak. Iman Soepomo mencatat setidaknya ada dua kasus tuntutan akan THR di tingkat pemerantaraan yang cukup penting untuk dijadikan rujukan.[18] *Pertama*, adalah Putusan P-4 Pusat nomor 4/58/IX/03/m tanggal 26 Juni 1958 yang memutuskan bahwa telah menjadi kebiasaan menjelang Lebaran kepada buruh-buruh diberikan hadiah Lebaran sebesar dua bulan upah yang dibayarkan dua kali. *Kedua*, Putusan P-4 Pusat nomor 15/58/IX/03/2 tanggal 28 Juni 1958 yang memutuskan bahwa pemberian THR telah berlangsung setidaknya sejak tahun 1950, sebesar 13 hari upah dan dilakukan untuk hari raya Idul Fitri dan Imlek. Menurut Imam Soepomo, putusan-putusan Panitya Pemerantara ini membuktikan bahwa "pengusaha wajib memberi hadiah Lebaran dengan tidak memandang ada atau tidaknya kesediaan pengusaha dan tidak memandang pula ada atau tidaknya kebiasaan di perusahaan pengusaha." Kesimpulan inilah yang menjadi satu unsur dalam pengambilan "yurisprudensi" hukum dan yang dikemudian hari menjadi "kaidah" dasar dalam pelembagaan THR di dalam masyarakat.

Secara yuridis, kesimpulan yang ditarik Imam Soepomo jelas merupakan suatu loncatan pemikiran dalam mendeskripsikan suatu tuntutan untuk kemudian masuk dalam dunia hukum positif. Tindakan pengusaha dalam memberikan THR tidaklah tergantung pada kondisi apapun karena sudah dianggap sebagai kewajiban hukum yang mesti dipenuhi. Dalam alam pikiran demikian, maka THR telah menjadi hak buruh, bukan lagi sekadar tuntutan belaka. Di sisi lain secara politis, mulai disadari bahwa tuntutan serikat buruh akan THR membuka pintu bagi partai politik yang berkuasa untuk mengakomodasi kepentingan buruh di dalam negosiasi politik negara. Terlebih lagi ketika arena demokrasi liberal ditutup paksa oleh Soekarno di tahun 1959, negara—yaitu, kementerian perburuhan, menjadi satu-satunya saluran politik bagi serikat buruh dalam menyuarakan kepentingannya. Kementerian perburuhan perlu terlihat responsif dalam menghadapi suara kepentingan serikat buruh, guna membangun dasar legitimasi politik.

17 "Berita Organisasi Sarbupri," 20 Juli 1955, hlm. 1

18 Iman Soepomo, *Hukum Perburuhan bidang Aneka Putusan (P4)* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), hlm. 156-161.

Dalam konteks demikian, tidaklah mengherankan bila kemudian sejak 1959 kementerian perburuhan di bawah pimpinan Ahem Erningpradja yang nasionalis, mulai aktif membaca situasi perburuhan dan menelurkan satu aturan yang mengukuhkan keberadaan THR sebagai hak ekonomi buruh. Lewat Peraturan Menteri Perburuhan no. 1/ 1961, THR menjadi hak bagi buruh swasta yang mempunyai hubungan kerja sekurang-kurangnya 3 bulan tidak terputus (pasal 1 ayat 1). Secara menyeluruh, hak akan THR tersebut diatur penuh dan cukup lengkap dalam aturan baru ini (lihat tabel 2).

Di tahun-tahun berikutnya, isi aturan ini dikukuhkan kembali lewat Peraturan Menteri Perburuhan no. 2/ 1962 dan no. 7/1962, dan Peraturan Menteri Perburuhan No. 4/1963, dan Peraturan Menteri Perburuhan no. 12/1964—perbedaan hanya pada jumlah nominal besaran THR tiap tahunnya. Dan mulai di tahun 1964, ditetapkan bahwa pegawai pemerintah juga berhak mendapatkan THR—melalui Surat Edaran Wakil Perdana Menteri Tiga No. WPM/III/II/6314/63 tertanggal 9 Desember 1963 dan Surat Kepala Direktorat Keuangan Negara No. 711 tertanggal 21 Desember 1963. Di tahun 1965, isi yang sama dikukuhkan melalui Surat Edaran Wakil Perdana Menteri Tiga no. 25/S.E./1964 tertanggal 12 Desember 1964 dan Surat Kepala Direktorat Keuangan Negara tertanggal 18 Desember 1964. Peraturan-peraturan ini merupakan langkah besar dalam perjuangan serikat buruh, bahwa pada akhirnya THR diakui sebagai hak buruh—baik buruh swasta maupun pegawai pemerintah.

Pengukuhan THR sebagai hak buruh dalam instrumen hukum diperlukan untuk memberikan dasar legitimasi politik bagi citra negara yang mendukung dan ~~mbkan~~, menyetujui tuntutan buruh—terlepas dari kondisi riil buruknya ekonomi nasional yang sesungguhnya tidak mampu menjadi dasar pra[illegible] pelaksanaannya. Dalam akomodasi politik negara, THR telah berhasil diperjuangkan oleh serikat buruh menjadi suatu hak. Sebagai suatu tuntutan yang diperjuangkan dan kemudian diakui oleh negara, THR menjadi pintaan baru dalam hubungan perburuhan.

Perpus Sedane

THR dalam Kontrol Politik-ekonomi Negara

Semenjak terbentuknya pemerintahan Orde Baru tahun 1966, akomodasi politik negara atas serikat buruh secara perlahan mulai berubah seiring dengan iklim politik yang mengeleminasi elemen-elemen "radikal" yang dianggap membahayakan stabilitas negara. Walau tidak menambah hal baru ataupun mengubah substansi aturan lama tahun 1961, Orde Baru di tahun-tahun awal

kekuasaannya masih mengakui THR sebagai hak ekonomi buruh di dalam upaya membangun citra sebagai rezim baru yang melindungi buruh demi pembangunan kesejahteraan yang dijanjikan. Ini bisa dilihat dari terbitnya Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 166/ 1967 yang mengandung substansi serupa aturan 1961 (lihat tabel 2). Sementara di tahun berikutnya, lewat Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.16/ 1968, besaran THR ditetapkan (pasal 1 ayat 3). Ini adalah upaya untuk memberikan kepastian dalam pengukuran THR sehingga tuntutan buruh dapat diprediksi dan juga dinetralisasikan ketika dianggap sudah melebihi batas hukum. Sampai tahun 1968 dapat dikatakan bahwa THR masih diakui sebagai hak buruh. Perubahan kebijakan perburuhan mulai terjadi secara formal sejak 1969 dengan terbitnya UU No.14/1969 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja —yang seiring dengan pembentukan serangkaian kebijakan ekonomi dengan berpilarkan dalil ekonomi kapitalis liberal dalam penataan struktur sosial masyarakat.[19] Termasuk di dalamnya, restrukturisasi politik yang dapat menciptakan kendali atas gerakan buruh, guna pembangunan ekonomi.[20]

Dalam konteks kontrol sosial-politik inilah, terbit Surat Menteri Tenaga Kerja No. 2877/M/1972-1290/DD.II/M/72 tanggal 27 November 1972. Dalam Surat tersebut, Menteri Tenaga Kerja, Mohammad Sadli, seorang ekonom teknokrat yang pada periode 1968-1972 menjabat sebagai Ketua Komite Penanaman Modal Asing (KPMA), mempermasalahkan keberadaan THR yang dianggap dapat membebankan pengeluaran investor. Surat yang ditujukan kepada semua pengusaha di Indonesia itu menyarankan diadakannya "Pengganti Tunjangan Hari Raya". Secara eksplisit disebutkan bahwa:

> .... dalam tahun-tahun yang akan datang tidak akan diadakan lagi pengaturan oleh Pemerintah (cq. Departemen Tenaga Kerja) tentang tunjangan hari raya. Hal ini dapat diartikan bahwa dalam tahun-tahun mendatang para pengusaha tidak diwajibkan oleh Pemerintah untuk membayar tunjangan hari raya kepada buruh-buruhnya.
>
> .....
>
> Oleh karena itu sudah sewajarnya bilamana dengan dihapuskannya tunjangan hari raya ada sesuatu pemberian atau pengganti dari tunjangan tersebut.

19 Lihat: Ingrid Palmer, *The Indonesian Economy since 1965: A case study of Political Economy* (London: Frank Cass and Company, 1978); Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital* (Sydney: Allen & Unwin, 1986)

20 Lihat: Jacques Leclerc, "An Ideological Problem of Trade Unionism in the Sixties: Karyawan versus Buruh," dalam *Review of Indonesian and Malaysian Affairs*, vol. 6:1 (1972), hlm. 76-91; Vedi Hadiz, "Buruh dalam Penataan Politik Awal Orde Baru", dalam *Prisma*, no. 7 (1996), hlm. 3-15.

> [seperti:] Memberikan kenaikan upah umum, memberikan bonus tahunan, memperbaiki syarat-syarat kerja lainnya yang secara langsung dapat dirasakan oleh buruh, memperbaiki jaminan sosial serta kesejahteraan buruh, termasuk pengaturan simpanan yang dapat diambil pada waktu-waktu tertentu, gabungan dari hal-hal tersebut di atas.

Demikian menurut Surat Menteri Tenaga Kerja ini, keberadaan THR bukanlah lagi sebagai hak ekonomi buruh, melainkan sebagai salah satu hambatan komparatif dalam menarik investasi modal asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Secara yuridis, kepentingan kaum majikan jelas menjadi pertimbangan utama dalam perubahan pandangan ini. Kebijakan industrialiasi berorientasi ekspor (*export-oriented industry*, EOI) yang diterapkan Orde Baru memang berupaya menganulir hambatan-hambatan teknis hukum guna memberi kemudahan berusaha bagi investor asing. Oleh karena itu, Surat Menteri Tenaga Kerja ini tidak mengambil bentuk hukum positif sesuai dalam susunan urutan perundangan yang berlaku. Dengan mengambil bentuk surat sirkular yang ditujukan hanya kepada para pengusaha saja – sehingga mengatasi prosedur formal perundangan yang tidak sedikit menghabiskan waktu dalam prosesnya, Surat Menteri ini dapat secara efektif diterapkan di lapangan.

Secara ekonomis, THR sebagai sebagai hak ekonomi buruh yang khas hanya berlaku di Indonesia, sulit untuk dapat dijelaskan kepada investor asing yang memerlukan kepastian efisiensi ekonomi dalam menanamkan modalnya. Oleh karena itu, diambillah bentuk lain sebagai "pengganti THR" yang dianggap dapat- mempermudah penjelasan dalam kepastian berusaha, dan terlebih, mengurangi beban/ ongkos ekonomi sebagai salah satu daya tarik bagi investor asing. Pengusaha bisa dengan mudah berdalih telah memberikan "pengganti THR" sehingga tidak merasa perlu memenuhi kewajiban untuk memberikan hak buruh akan THR. Dengan demikian, buruh menjadi kehilangan dasar hukum ketika mengajukan tuntutan akan THR.

Tabel 2
Perbandingan Isi Aturan Hukum tentang THR

	Peraturan Menteri Perburuhan no. 1/ 1961	Keputusan Menteri Tenaga Kerja no. 166/ 1967	Keputusan Menteri Tenaga Kerja no. 16/ 1968	Peraturan Menteri Tenaga Kerja no. PER-04/MEN/1994
Definisi Hari Raya	Lebaran, Natal, Tahun Baru (bagian Konsideran)	Lebaran, Natal, Tahun Baru (pasal 1 ayat 1)	Lebaran, Natal, Tahun Baru (pasal 1 ayat 1)	Idul Fitri, Natal, Nyepi dan Waisak (pasal 1 huruf e)
Buruh yang berhak	Mereka yang mempunyai hubungan kerja sekurang-kurangnya 3 bulan tidak terputus (pasal 1 ayat 1)	Mereka yang mempunyai hubungan kerja sekurang-kurangnya 3 bulan tidak terputus (pasal 1 ayat 2)	Mereka yang mempunyai hubungan kerja sekurang-kurangnya 3 bulan tidak terputus (pasal 1 ayat 2)	Mereka yang mempunyai masa kerja 3 bulan secara terus menerus (pasal 2)
Buruh Kontrak	Buruh musiman yang hubungan kerjanya selesai paling lama 25 hari sebelum hari raya dan sudah bekerja selama 2 musim, berhak atas THR juga (pasal 2 ayat 1). Buruh harian lepas yang selama 3 bulan sebelumnya telah bekerja sedikitnya 60 hari, disamakan dengan buruh yang mempunyai hubungan kerja selama 3 bulan tidak terputus (pasal 4 ayat 3).	Buruh musiman yang hubungan kerjanya selesai paling lama 25 hari sebelum hari raya dan sudah bekerja selama 2 musim, berhak atas THR juga (pasal 5). Buruh harian lepas yang selama 3 bulan sebelumnya telah bekerja sedikitnya 60 hari, disamakan dengan buruh yang mempunyai hubungan kerja selama 3 bulan tidak terputus (pasal 4).	Buruh musiman yang hubungan kerjanya selesai paling lama 25 hari sebelum hari raya dan sudah bekerja selama 2 musim, berhak atas THR juga (pasal 5). Buruh harian lepas yang selama 3 bulan sebelumnya telah bekerja sedikitnya 60 hari, disamakan dengan buruh yang mempunyai hubungan kerja selama 3 bulan tidak terputus (pasal 4).	Buruh kontrak yang hubungan kerjanya berakhir sebelum jatuh tempo hari raya, tidak berhak atas THR (pasal 6 ayat 2)

Besaran	Hasil musyawarah 2 pihak, dengan ketentuan tidak boleh kurang dari Rp. 200,- (pasal 3 ayat 1).	Hasil musyawarah 2 pihak, sebanyak-banyaknya sebesar satu bulan gaji bruto dan sekurang-kurangnya Rp. 150,- (pasal 1 ayat 3). Namun, apabila jumlahnya melebihi satu bulan gaji bruto, tetaplah sah (pasal 6)	Satu bulan gaji berupa uang (pasal 1 ayat 3)	Yang mempunyai masa kerja 12 bulan secara terus menerus atau lebih sebesar 1 bulan upah. Yang mempunyai masa kerja 3 bulan secara terus menerus tapi kurang dari 12 bulan diberikan secara proporsional dengan masa kerja. (pasal 3) Apabila nilai THR menurut KKB atau Peraturan Perusahaan lebih besar, tetaplah sah (pasal 3 ayat 3)
Batas Waktu Pemberian	Selambat-lambatnya 2 minggu sebelum hari raya (pasal 6)	Selambat-lambatnya 2 minggu sebelum hari raya itu berlangsung (pasal 7)	Selambat-lambatnya 2 minggu sebelum hari raya itu berlangsung (pasal 7)	Selambat-lambatnya 7 hari sebelum hari raya (pasal 4 ayat 2)
Substitusi THR	Dengan persetujuan buruh, seluruhnya atau sebagain dapat berupa bahan-bahan atau barang-barang asal bahan-bahan atau barang-barang itu termasuk kebutuhan hidup pertama bagi buruh dan keluarganya (pasal 3 ayat 2)	Dengan persetujuan buruh, seluruhnya atau sebagain dapat berupa bahan-bahan atau barang-barang asalkan bahan-bahan atau barang-barang itu termasuk kebutuhan pokok bagi buruh dan keluarganya (pasal 2 ayat 1)	Dengan persetujuan buruh, seluruhnya atau sebagain dapat berupa bahan-bahan atau barang-barang asalkan bahan-bahan atau barang-barang itu termasuk kebutuhan pokok bagi buruh dan keluarganya (pasal 2 ayat 1)	Dengan persetujuan pekerja, dapat sebagian dalam bentuk lain, kecuali minuman keras, obat-obatan atau bahan obat-obatan, yang nilainya tidak boleh melebihi 25% dari nilai THR yang seharusnya diterima (pasal 5)

Bila Perusahaan berpindah tangan	Hubungan kerja dengan pengusaha lama dan dengan pengusaha baru dianggap tak terputus (pasal 4 ayat 2).	Hubungan kerja dengan pengusaha lama dengan pengusaha baru dianggap tidak terputus (pasal 3 ayat 3).	Hubungan kerja dengan pengusaha lama dengan pengusaha baru dianggap tidak terputus (pasal 3 ayat 3).	Tidak diatur
Pengawasan	Tidak diatur	Direktur Jendral Urusan Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja (pasal 8)	Direktur Jendral Urusan Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja (pasal 8)	Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan (pasal 9)
Sanksi atas Pelanggaran	Tidak diatur	Tidak diatur	Tidak diatur	Sesuai dengan pasal 17 UU no.14/ 1969 (pasal 8)
Pengecualian (dispensasi)	Tidak diatur	Tidak diatur	Tidak diatur	Pengusaha yang karena kondisi perusahaannya tidak mampu membayar THR dapat mengajukan permohonan penyimpangan mengenai besaran THR (pasal 7)

Semenjak terbitnya Surat Menteri 1972 tersebut, praktis keberadaan THR sebagai hak ekonomi buruh menjadi sulit dalam pelaksanaannya, walau sesungguhnya Keputusan Menteri Tenaga Kerja no. 16/ 1968 tidak pernah dicabut dalam aturan hukum positif. Penelusuran melalui media massa sepanjang tahun 1970-an, tidak menemukan adanya liputan akan pemenuhan pelaksanaan THR maupun tuntutan buruh terhadapnya. Hal ini sejalan dengan semakin ketatnya kendali pemerintah atas serikat buruh selama kurun waktu 20 tahun selanjutnya sehingga pengajuan tuntutan dan demonstrasi buruh menjadi hal yang mustahil. Sebagai akibatnya, keberadaan THR sebagai hak ekonomi buruh menjadi kabur.

Walau demikian, gerakan buruh tidak sepenuhnya melupakan apa yang sudah diperjuangkannya. Kebijakan industrialisasi yang dijalankan Orde Baru telah melahirkan kaum buruh yang secara perlahan membentuk identitas diri sebagai kelas proletar yang mulai berani menyuarakan tuntutan-tuntutan

ekonominya di luar institusi kendali negara.[21] Dalam kondisi inilah, dapat dipahami sepanjang tahun 1989 hingga 1993 telah terjadi lonjakan angka pemogokan, yang kemudian memuncak di tahun 1994 – bahkan sekalipun dalam catatan resmi pemerintah. Pemogokan di tahun 1994 didominasi oleh tuntutan ekonomi, dan persoalan tentang THR menduduki penyebab kedua demonstrasi/mogok buruh sesudah tuntutan akan upah (lihat tabel 3) –serupa dengan apa yang sebelumnya terjadi di tahun 1951-1952 (lihat tabel 1).

Meningkatnya jumlah pemogokan buruh ini tidak terlepas dari pengamatan pemerintah. Maret 1994, beberapa saat sebelum hari raya lebaran, diberitakan bahwa pemerintah "sedang mempelajari masalah [pemogokan] ini, sehingga setiap tahun tidak perlu lagi terjadi unjuk rasa yang menuntut THR".[22] Menteri Tenaga Kerja, Abdul Latif, mengambil kebijakan perburuhan yang berusaha meredam gejolak tuntutan buruh dengan melonggarkan beberapa kendali politis atas gerakan buruh. Setelah menyaksikan lonjakan pemogokan tuntutan buruh akan THR di bulan Februari dan Maret 1994, yang ditandai dengan pemogokan buruh di Medan yang diorganisasi oleh SBSI, maka di bulan April 1994 terbit Peraturan Menteri Tenaga Kerja no. PER-04/MEN/1994 tentang Tunjangan Hari Raya Keagamaan bagi Pekerja di Perusahaan.

Tabel 3

Rincian Pemogokan Pekerja tahun 1994 Berdasarkan Masalahnya

Faktor Penyebab	Jan.	Peb.	Mar.	Apr.	Mei	Jun.	Jul.	Agt.	Spt.	Okt.	Nop.	Jumlah
A. Normatif:												
Upah Minimum	50	26	-	11	6	3	1	2	-	1	-	99
Upah Lembur	10	8	-	5	3	2	2	-	-	1	-	31
Cuti Haid	5	5	-	2	3	1	1	1	-	1	2	21
Cuti Hamil	4	5	-	-	1	1	-	-	-	-	-	11
Cuti Tahunan	5	6	1	1	-	-	-	-	-	1	1	15
Jamsostek/ ASTEK	7	7	-	3	4	2	1	1	-	2	1	28
PP/KKB	3	3	-	-	-	-	-	2	1	-	-	9
Keselamatan Kerja	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	3
Lain-lain	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1

21 Lihat: Vedi Hadiz, *Workers and the State in New Order Indonesia* (London/ New York: Routledge, 1997).

22 *Merdeka*, 11 Maret 1994

B. Kepentingan:												
Kenaikan Upah	14	13	-	7	7	3	1	1	-	1	1	49
Uang Makan	3	5	-	2	-	1	1	1	-	1	1	15
Uang Transpor	3	2	-	-	1	1	2	2	-	1	3	15
Kepentingan Keluarga	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Perbaikan Menu Makanan	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1
Tempat Ibadat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Pakaian Kerja	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1
THR/Bonus	1	25	33	2	2	1	-	-	-	-	1	66
Perumahan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pengobatan	1	-	-	1	-	-	2	2	-	-	1	5
PUK SPSI	5	5	-	1	1	1	3	3	1	1	-	18
Lain-lain	-	-	-	-	-	1	12	12	7	4	7	31
JUMLAH	113	118	34	35	27	17	10	31	9	15	20	421

Sumber: "Pandangan" no 360/Tahun VIII/1995 dalam *Business News* 5004/6-1-1995, hlm. 4., sebagaimana dikutip dari P.P.E.I. Seditjen Binawas Depnaker RI

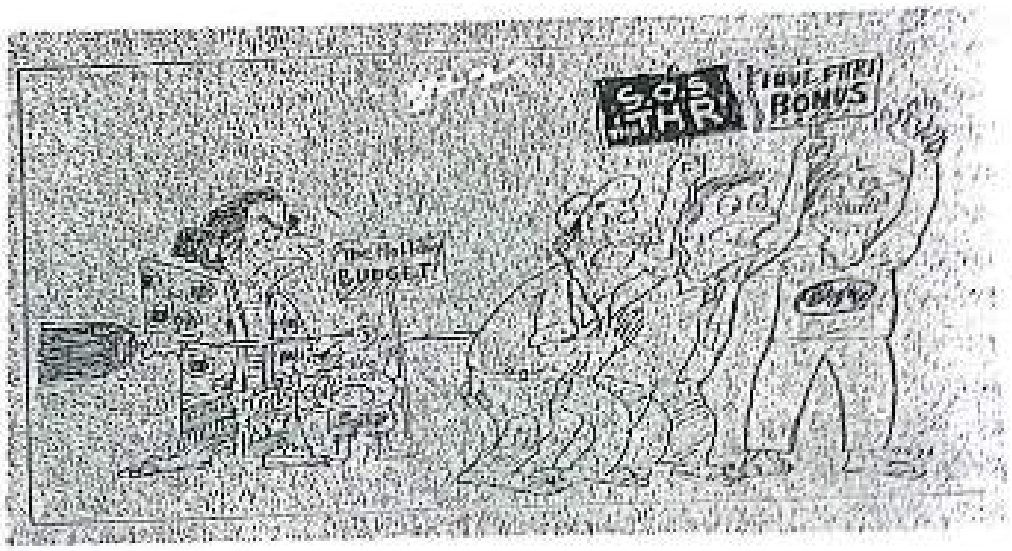
Sempat disebarluaskan bahwa pengaturan THR ini "didasari oleh perhatian pemerintah kepada tenaga kerja Indonesia yang umumnya berpenghasilan rendah."[23] Jadi dalam tataran ini, THR sesungguhnya belum diakui sebagai hak buruh melainkan hanya dianggap sebagai instrumen kebijakan sosial negara. Selama 20 tahun ini keberadaan THR sebagai hak ekonomi buruh memang menjadi kabur dan tuntutan akan THR dianggap sebagai tuntutan kepentingan—bukan dianggap sebagai tuntutan normatif (lihat pula pengelompokan jenis tuntutan dalam Tabel 3). Jadi, Peraturan 1994 ini tidak bermaksud hendak mengakui kembali keberadaan THR sebagai hak buruh, melainkan hanya sebagai bentuk "perhatian pemerintah". Lewat peraturan ini, pemerintah Orde Baru hendak membangun citra sebagai negara yang melindungi buruh "yang umumnya berpenghasilan rendah"—tapi tidak pada tahap pengakuan akan hak ekonominya, dengan menggunakan THR sebagai alat kampanye untuk meredam gejolak buruh.

Komponen pengaturan Peraturan 1994 ini menyerupai aturan-aturan sebelumnya (lihat tabel 2) dengan perbedaan substansi pada dua hal, yaitu: hak buruh kontrak atas THR dan, pengecualian dari kewajiban pemberian THR. Dua substansi hal ini dapat dijadikan tolok ukur seberapa serius perhatian pemerintah sesungguhnya atas mereka "yang umumnya berpenghasilan rendah". Klausul tentang pengecualian hak buruh kontrak

23 *Suara Karya*, 18 Februari 1995

yang habis masa kontraknya sebelum jatuh tempo hari raya akan THR, merupakan pengaturan yang sejalan dengan penciptaan buruh murah yang dimulai dengan terbitnya Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI No. Per-02/Men/1993 tentang Kesepakatan Kerja Waktu Tertentu, yang melegalkan hadirnya buruh kontrak.[24] Dengan meluaskan penggunaan buruh kontrak, maka seorang pengusaha bisa menekan ongkos buruh—baik dari upahnya dan juga, dari tiadanya hak atas THR. Sementara, klausul tentang pengecualian dari kewajiban pemberian THR adalah klausul pembebas yang diciptakan pemerintah dalam memberikan kemudahan bagi pengusaha untuk melepas kewajiban dari pemenuhan hak buruh akan THR. Jadi jauh dari tujuan "perhatian pemerintah", kedua klausul ini sesungguhnya telah mengikat dan membatasi pelaksanaan THR. Dalam konteks demikian, dapat dimengerti kekecewaan gerakan buruh yang kemudian berujung pada meningkatnya angka pemogokan tuntutan atas THR.

Gambar 1
Tuntutan buruh akan THR



Sumber: *Jakarta Post*, 20 Maret 1993

(Menarik untuk diperhatikan, bahwa di balik tuntutan buruh akan THR adalah desakan para istri dan anak yang tidak tercukupi kebutuhan hidupnya

24 Klausul pengecualian ini kini kerap dipergunakan oleh pengusaha untuk tidak merekrut buruh kontrak sebelum dan menjelang Lebaran, untuk menghindari pembayaran THR (lihat *Kompas*, 08 November 2005).

—berbeda dengan tudingan pemerintah Orde Baru bahwa tuntutan buruh adalah atas dorongan "aktor intelektual")

Kesimpulan

Tulisan ini telah memperlihatkan bagaimana awal dan perkembangan THR dalam dinamika hubungan perburuhan Indonesia. THR yang dimulai sebagai tuntutan buruh pada tahun 1950 setelah perjuangan panjang melalui aksi mogok dan teknis hukum, berhasil menjadi norma hukum positif pada awal tahun 1960-an. Di dalam konteks pergulatan politis masa itu, THR adalah bagian dari upaya pemerintah guna meredam militansi gerakan buruh dengan mengakuinya sebagai hak ekonomi buruh.

Dalam perjalanan sejarah kondisi sosial-politik negara selanjutnya, THR menjadi bagian dari kendali pemerintah Orde Baru atas gerakan buruh. Keberadaannya sebagai hak buruh dikaburkan, dan bahkan dijadikan tali kekang yang dapat dikencang-kendurkan sesuai dengan kepentingan stabilitas ekonomi-politik negara. Dalam dinamika negara dan gerakan buruh itu, terlihat bahwa aturan hukum telah menjadi instrumen yang dipergunakan oleh pemerintah—apa pun rezimnya, baik Orde Lama maupun Orde Baru – dalam menghadapi gejolak tuntutan buruh. Fungsi hukum yang instrumentalis ini terjadi dalam arena interaksi antara negara dengan masyarakat yang diaturnya —yang dalam hal ini adalah, aturan tentang THR dibentuk dan bekerja dalam dinamika kontrol negara dan gerakan buruh. Aturan hukum tidaklah membatu-beku dalam perjalanan sejarah, melainkan sangat bergantung pada dan dipengaruhi oleh kondisi sosial-politik yang melingkupinya. Dalam konteks demikian, maka mudah dipahami bahwa walau berada dalam kontrol sosial-politis pemerintahan Orde Baru, gerakan buruh tidak begitu saja melupakan apa yang telah menjadi hasil dari perjuangannya akan THR, dan ini menjadi sumber ingatan kolektif masyarakat yang di kemudian hari terlembagakan sebagai kebiasaan.

Perpus Sedane

Daftar Pustaka

Anderson, Benedict. 1972. *Java in A Time of Revolution: Occupation and Resistance, 1944-1946*. Ithaca: Cornell University Press.

Anonymous. 1951. "Pergerakan Buruh sesudah Proklamasi Kemerdekaan," dalam *Tindjauan Masaalah Perburuhan* 2 (10-11): 24-28.

Anonymous. 1955. "Perkembangan Kementerian Perburuhan Selama 10 Tahun," dalam *Tindjauan Masaalah Perburuhan* 7 (4): 11-18.

Hadiz, Vedi. 1997. *Workers and the State in New Order Indonesia*. London/ New York: Routledge.

Pakpahan: Muchtar. 1996. *Rakyat Menggugat*. Jakarta : Pustaka Forum Adil Sejahtera.

Padmaseputra, B.J.S.. 1952. "Gelombang Pemogokan dalam tahun 1952," dalam *Basis* 1(10): 332-336.

Siregar, Becheri. 1954. *Pemetjatan Buruh dan Perselisihan Perburuhan*. Djakarta/ Jogjakarta: Menara Pengetahuan.

Soepomo, Iman. 1978. *Hukum Perburuhan bidang Aneka Putusan (P4)*. Jakarta: Pradnya Paramita.

Tedjasukmana, Iskandar.1958. *The Political Character of the Indonesian Trade Union Movement*. Monograph Series. Ithaca: Cornell University.